

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE RÉGIME FISCAL DES JEUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le Samedi 25 Novembre 1922, à 14 heures

PAR

SERGE HENRY

Président : M. HITIER.

Suffragants : { MM. ALLIX, professeur.
DOLLÉANS, chargé de cours.



B R E S T

IMPRIMERIE COMMERCIALE ET ADMINISTRATIVE, 17, RUE D'ALGÉSIRAS

—
1 9 2 2

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

LE RÉGIME FISCAL DES JEUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le Samedi 25 Novembre 1922, à 14 heures

PAR

SERGE HENRY

Président : M. HITIER.

Suffragants : { MM. ALLIX, professeur.
DOLLÉANS, chargé de cours.



B R E S T

IMPRIMERIE COMMERCIALE ET ADMINISTRATIVE, 17, RUE D'ALGÉSIRAS

1 9 2 2

Digitized by the Internet Archive
in 2026

Le Régime Fiscal des Jeux

Définition

Avant de commencer une étude sur un sujet aussi intéressant et important qu'est celui du régime fiscal des jeux, il faut examiner une question préjudicielle, grosse de conséquences au point de vue économique.

Les jeux qui font de la ruine, du suicide des uns, la fortune des autres, doivent-ils être autorisés dans un Etat civilisé, où la solidarité qui de toutes parts nous presse et nous entoure n'est plus un vain mot, un idéal lointain à conquérir ou à rêver, ou plus exactement, puisque nous nous trouvons en présence d'un fait accompli, doivent-ils subsister ?

On ne peut répondre à cette question sans connaître la solution que lui a donné l'antiquité, car on retrouve cette troublante préoccupation à toutes les pages de notre histoire ; tous les législateurs ont été frappés des méfaits des jeux, des dangers croissants qu'ils faisaient courir aux nations.

Oh ! il est vieux de bien et bien des siècles, ce problème presque contemporain de la naissance des civilisations, combien en a-t-il vu mourir de ses ennemis, combien en a-t-il enterré de ces hommes d'Etat qui d'un trait de plume avaient décrété sa suppression, et il a survécu à tous ces arrêts, il se dresse aujourd'hui, au lendemain de la fièvre d'agiotage, de fortunes réalisées en quelques mois, plus puissant

que jamais. Mais ces ennemis semblables à de nouveaux Phenix, renaissent sans cesse pour lui livrer d'interminables et furieux combats.

Quelle en sera l'issue, il serait prématuré de faire des pronostics, toutefois il semble aujourd'hui, qu'une sorte d'entente règne et que devant le besoin d'argent, les impôts sans cesse croissant, on soit amené à faire des concessions, à en tolérer provisoirement l'existence à condition que la collectivité en retire un profit.

C'est du reste l'histoire de toutes les périodes qui nous ont précédé, nous les examinerons succinctement, nous arrêtant au moment où tout en régularisant cette passion on a cherché à en tirer un avantage, à la ferme des jeux, de là nous verrons le régime financier institué par les lois de 1907 et celles plus récentes de 1920.

Nous terminerons en cherchant si le régime adopté en France est le meilleur, ou si au contraire on ne pourrait obtenir davantage soit par un prélèvement plus fort, soit par une autre combinaison.

Les jeux doivent-ils être supprimés ?

Ne nous occupons pas de savoir exactement ce que sont les jeux de hasard, qui suivant l'avis de Spinoza et Hume ils prouvent une fois de plus la relativité des connaissances humaines et n'expriment que notre ignorance des causes ou que suivant Cournot ils ne soient que le résultat du croisement à un point donné de deux séries de causes indépendantes l'une de l'autre, peu importe. Ce qui nous intéresse c'est qu'ils laissent une large, très large part à l'inconnu, qu'ils imi-

tent les vicissitudes de la vie avec son ambition, son idéal, ses aléas, ses déboires, qu'ils reproduisent les changements de conditions, les alternances souvent si brusques de bonheur et de malheur ; suivant les paroles de M. Piou « Quels sont les charmes d'une ivresse rêveuse comparée aux émotions poignantes que donne le duel avec le hasard, à l'amour du gain, à la fièvre des espérances et des craintes sans cesse renaissantes. » Aussi les hommes en dépit des lois chercheront toujours à améliorer leurs conditions, sans effort, en retournant une carte plutôt que par une vie de travail, de privations de souffrances. C'est un mirage qui imprègne de sensations nouvelles, mais ce n'est aussi qu'un mirage, qu'un fantôme dangereux, qui cache les pénibles réalités de la vie, qui rend insupportables les conditions modestes, le travail journalier. En espérant en comptant sur un coup de cartes pour édifier une fortune que toute une vie entière devrait péniblement créer on arrive à se désintéresser de tout effort, à abandonner toute peine à mettre la volonté au service des plus basses passions, de la paresse, de la cupidité et de l'envie. Ce vice arrive à abolir les sentiments généreux, il est réellement dangereux pour l'intégrité du foyer. Le désir de bien être que comble la fortune, désir inhérent à l'homme, puissant levier entre des mains courageuses n'est ici qu'un objet de destruction de la famille, pourvoyeur de crimes et de suicides. Aussi ne saurait-on trop prendre de mesures pour enrayer ou essayer d'arrêter les progrès de ce fléau. Seulement comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, le jeu est aussi ancien que la Société, il est dans les instincts de l'homme, et les lois sont impuissantes contre la nature, les passions, les traditions,

les superstitions, si elles arrivent à les comprimer ce n'est que pour peu de temps, et rapidement on est obligé devant la relativité de leurs résultats presque leur inefficacité de cesser de les appliquer. Aussi vaut-il mieux chercher à limiter les ravages causés par les jeux, en ne les tolérant que dans certaines villes, et surtout les faire contribuer à l'assainissement de notre situation financière, à l'allègement de la charge des impôts, à la prospérité d'œuvres utiles. C'est le but de nos lois modernes, c'est le résultat acquis après bien des siècles, après de longues controverses. C'est le prélèvement que l'on lui fait subir, l'origine de ce prélèvement, les discussions qu'a soulevé sa création, son mode de perception qui fait l'objet de notre étude.

Il s'en faut de beaucoup que ce principe ait été toujours admis, loin de là ; pendant longtemps on a cru possible d'arrêter par une loi les progrès du jeu, et bien que les différents gouvernements aient vu l'inanité des efforts de leurs prédécesseurs, ils ont pensé être plus écoutés. Voilà ce que va nous montrer la rapide histoire des jeux que nous allons esquisser :

Histoire des jeux

L'émulation dans les exercices du corps semble être la source du jeu, le désir de surpasser ses semblables dans tout ce qui peut exciter l'envie ou l'admiration, est naturel à l'homme. De là des luttes dans lesquelles l'honneur de la victoire a d'abord suffi, puis on a recherché une satisfaction plus matérielle, plus tangible, c'est ainsi que l'on a commencé à se procurer un bénéfice sans travail, ensuite les exercices du corps, l'adresse, l'habileté n'étant que le privilège

d'une élite ou tout au moins n'étant pas à la portée de tout le monde, poussé par la cupidité, on a trouvé mille moyens destinés à les remplacer, voilà comment est née cette passion violente, dont les débordements ont causé les plus grands désordres. Aussi chez les Grecs, le jeu passait pour deshonnête et on réputait infâme celui qui s'y adonnait. La législation romaine se montra aussi sévère et ne fit fléchir le principe de l'interdiction que dans l'intérêt de la défense nationale où étant donné le peu d'importance des sommes engagées, aussi les autorisait-on quand ils n'avaient pour but que de payer l'écot de ceux qui s'y livraient, dans un festin, ou qu'ils étaient utiles à la guerre, ou quand ils avaient pour objet les exercices du corps. D'après Tacite les Germains risquaient ainsi tous leurs biens et même après avoir tout perdu jouaient leur propre personne. Dans leurs châteaux, les barons du Moyen-Age, y trouvaient une source d'émotions et des distractions aux longues heures de repos entre les chevauchées ; la royauté réagit, Charlemagne, Saint-Louis interdirent complètement les jeux de hasard. Charles IV et Charles V un peu plus conciliants toléraient ceux propres à exercer au métier des armes. Charles VII et François I^{er} en permirent certains, peut-être s'étaient-ils rendus compte du peu de succès des ordonnances précédentes, peut-être, joueurs eux-mêmes ne voulaient-ils pas voir les dangers qu'on leur signalait. Par l'ordonnance de 1566 (Edit de Moulins) Charles IX interdit de laisser jouer dans les maisons. » Louis XIII en 1611 et 1629 (Code Michaux) redoubla de sévérité, on prononçait la confiscation de la maison où l'on jouait, des enjeux, on infligeait de fortes amendes aux joueurs. Dans la suite sous l'influence de Mazarin le jeu sévit

avec un telle intensité que Louis xiv se vit dans l'obligation de prendre une vingtaine d'ordonnances qui ne paraissent pas avoir donné beaucoup de résultats. Sous la Régence et sous Louis xv malgré les arrêts de 1717-1721 et mars 1722 cette passion sembla avoir atteint son apogée. Aussi le 1^{er} mars 1881 Louis xvi fit une déclaration d'après laquelle ceux qui tiendraient des jeux devraient être condamnés à 3.000 livres d'amendes chacun. La législation postérieure à 1789 maintint ces interdictions (décret 22 juillet 1791). Puis les lois de 1806 et 1836 sont venues ayant toujours les mêmes tendances toutefois le Ministre de la police pouvait accorder des autorisations. Dans ce bref aperçu nous avons négligé à dessein une période importante de notre histoire, celle où, à notre avis on est arrivé à une saine conception, à une notion juste de ce que devait être la réglementation des jeux, c'est-à-dire un monopole au profit du Trésor.

La Ferme

De l'histoire de la législation, c'est pour notre sujet cette époque la plus intéressante, elle vaut la peine qu'on s'y arrête pour l'examiner plus en détail. Il est indéniable que de 1789 à 1837 le système de l'affermage ait procuré au Trésor des ressources importantes, très importantes même. Les premières maisons de jeux paraissent avoir été créées d'abord sous le règne de Louis xv sous l'administration de M. de Sartine, leur prospérité fut éphémère et rapidement on les supprima, mais elles ne disparurent pas complètement et bientôt sous l'impulsion énergique de Barras on les réunit en 1797 en ferme, qui fût adjugé moyennant

900.000 francs. Fouché se rendant compte de l'importance de ces établissements, des renseignements que l'on pouvait y recueillir imposa au Fermier des associés à sa dévotion, afin d'en faire un moyen de police. Sous l'empire l'article 4 du décret du 24 juin permit aux maisons de jeux de subsister sans redevance légale, on prétend, mais sans aucune preuve, que les gratifications importantes que les tenanciers allouaient à certaines personnes compensaient ces redevances. De nouvelles maisons se créèrent à ce moment. En 1812 on en revint à la ferme et Bernard l'obtint pour 6 ans moyennant une somme de 4.540.000 francs et l'abandon de la moitié des bénéfices. La part de l'Etat n'a pas été chaque année inférieure à 5 millions et à même dépassé en 1814 et 1815, 7 millions. En 1818 on voit pour la première fois le produit des jeux figurer au budget général de l'Etat et soumis au contrôle de la Cour des Comptes (Brigagne-Spectateur politique et littéraire 1818). Par ordonnance du 5 août 1818 le privilège fut concédé à la ville de Paris à partir du 1^{er} janvier 1819. Elle devait pourvoir elle-même au renouvellement du bail expirant à cette date et payer en échange de cette concession un certain nombre de dépenses de police, subvention aux théâtres etc.. s'élevant environ à 5.500.000 francs par an. L'art. 8 de la loi du 20 juillet 1820 confirma l'ordonnance précédente et convertit en une obligation de verser simplement la somme annuelle de 5.500.000 francs, la convention mentionnée ci dessus aux termes de laquelle la ville subvenait au règlement des dépenses indiquées plus haut. Ces dépenses durent alors figurer au budget général de l'Etat. Malgré les avantages réels et considérables procurés par la ferme des jeux, sans qu'un pré-

judice sérieux et direct en ait résulté ; des protestations nombreuses se firent entendre et en 1836 après que le projet fut resté plusieurs années en suspens on décida qu'à partir du 1^{er} janvier 1838 les jeux publics seraient définitivement supprimés. Ainsi la Ville de Paris allait plus que le Trésor se trouver privée de ressources importantes. Les trois baux passés de 1819 à 1837 comportaient deux sortes de redevance, une fixe et une autre proportionnelle ou mieux progressive et éventuelle. De 1819 à 1827 la redevance fixe était 6.526.600 francs, et la redevance proportionnelle de la moitié des bénéfices au-dessous de 9 millions et des $\frac{3}{4}$ au dessus de cette somme. En 1828 la Ville de Paris passe un bail avec M. Benazet qui devait durer jusqu'en 1836 aux conditions suivantes : Redevance fixe de 6.055.100 et les $\frac{3}{4}$ du produit brut des jeux, déduction faite de cette redevance et d'une somme de 1.525.000 représentant les frais d'exploitation et intérêts du cautionnement de 500.000 francs de l'adjudicataire. En 1836 on renouvela le bail aux mêmes conditions, en réduisant simplement à 1.375.000 francs les frais d'exploitation. La clause du prélèvement progressif était des plus intéressantes, pendant deux années seulement le rendement des jeux ne permit pas à cette redevance de jouer. Le produit brut restant à la ville, déduction faite du prélèvement de 5.500.000 francs au profit du Trésor avait été pour la première période de 1819 à 1827 de 22.559.667, 33 ; pour la 2^e période de 1827 à 1836 de 8.911.890, 12 ; pour la 3^e période de 1836 à 1838 de 1.341.846 francs. Puis on supprima les jeux, on tarit cette source importante de revenus, après le très beau discours au Parlement de Lamartine qui n'aurait du produire que l'admiration

que l'on ressent devant un morceau d'éloquence sublime et émouvante certes, mais basé sur aucun fait précis ; et non une œuvre aussi radicale que la suppression d'un privilège rémunérateur. Nous reproduisons un passage de ce discours, on verra que derrière les mots, les généralités vagues d'un grand effet, aucun fait particulier simple, que sa simplicité rendrait plus énergique, ne vient justifier un semblable résultat qui ne l'oublions pas ne supprime pas les jeux clandestins, mais simplement ceux exercés sous le contrôle de l'Etat et avec un profit pour lui.

« Dépravez tant que vous voudrez nos populations, plus vous les aurez dépravées, plus vous aurez séduit démoralisé, entraîné les jeunes gens, plus vous aurez accumulé les désastres et les suicides, plus votre gain s'élèvera et plus nous les partagerons avec vous. Nous nous ferons un revenu du vice encouragé. Eh bien ! Messieurs, voilà ce que nous ne tolérerons jamais. Nous ne nous ferons pas complices de la démoralisation et de la ruine de nos enfants. Un peuple moral et libre a plus de scrupules. L'argent amassé dans ces repaires du vice sont la corruption et le suicide « la France n'en veut pas, la Chambre n'en voudra pas non plus. » On ne saurait trop approuver et admirer ce beau discours, les sentiments de haute morale qui l'inspirent, le vigoureux effort de l'orateur, farouche gardien de la vertu, l'idée indiscutablement pure et irréfutable qui l'anime, mais si avec des idées et des sentiments on fait des guerres et des révolutions, on ne boucle pas un budget, et la suppression votée ne fît pas disparaître ces « repaires du vice » elle les force soit à s'éloigner soit à se dissimuler ; c'est ainsi que le dernier concessionnaire des maisons de Paris se

transporta à Baden et que dans les principales villes des Frontières, des Etablissements s'ouvrirent ; de plus, on vit apparaître des maisons clandestines en masse. Ainsi les jeux qui avant la loi étaient interdits aux Parisiens, puisqu'on ne les laissait pas entrer dans les cercles autorisés, que les maisons clandestines ayant un clientèle très réduite ne comprenant que 1 s personnes refusées des établissements officiels, restaient en petit nombre, leur devint à peu près complètement ouvert, en outre, dans ces tripots, la mauvaise foi, la duperie, la falsification des cartes triomphèrent rapidement, et en supprimant un chapitre important des recettes du budget, on causa un préjudice social et moral à la collectivité très grand. En 1870 devant les ravages causés par un tel état de choses, des descentes de police en grand nombre eurent lieu, la presse commença à s'émouvoir et les principaux journaux entreprirent une campagne, et il faut le dire, les nécessités budgétaires aidant, il se produisit un mouvement en faveur du rétablissement des jeux. Le syndicat des médecins des eaux minérales le 20 février 1872 adressa une pétition à l'Assemblée Nationale qui du reste ne voulut encore y donner aucune suite. »

Le régime actuel, ses origines

Pendant de longues années de 1838 à 1907, les jeux restèrent sans existence légale en France, puis petit à petit, une pratique administrative, vint adoucir les trop grandes rigueurs de ce régime. En se basant sur l'art. 4 du décret du 24 juin 1806, que la loi de 1836, interdisant les jeux en France, avait certainement abrogé, article qui réservait au Ministre de la police, le

droit de prendre des règlements particuliers sur la matière des jeux dans les lieux où il existe des eaux minérales, le Ministre de l'Intérieur se crût comme héritier des pouvoirs et attributions du Ministre de la police, en droit d'accorder des autorisations. Souvent même quand une autorisation expresse faisait défaut, à un établissement la tolérance administrative le laissait subsister. Le Ministre de l'Intérieur avait la haute main sur ces maisons et il rédigeait des circulaires, accordait ou refusait des autorisations, en 1876 il interdisait les petits chevaux, en 1885 il les rétablissait dans l'intérêt des communes, le 10 juillet 1886 une circulaire enjoignait aux Préfets de faire rechercher si les cercles étaient bien des lieux fermés et l'art. 88 de cette circulaire interdisait formellement les jeux de hasard, quatre mois après les Préfets recevaient des formules d'autorisation, les casinos devaient s'engager à exclure les étrangers, les femmes et les mineurs. La situation spéciale des villes d'Eaux fut réglée par une circulaire du 27 août 1886 dont les tenanciers des casinos n'observèrent pas les prescriptions, aussi deux circulaires postérieures des 27 avril et 30 août 1887 rappellèrent ces règlements qui au surplus ne s'appliquaient qu'aux Villes d'Eaux, c'est ainsi que le baccara que l'on y tolérait, restait interdit dans les autres cercles de la France. Voilà pendant plus de 60 ans quel a été le régime de notre pays, régime déplorable qui privait le Trésor de ressources importantes. C'est à ce moment que le Maire de Nérès-les-Bains prit un arrêté interdisant les jeux dans le territoire de la commune. Le casino avait refusé d'accorder un prélèvement sur ses bénéfices au profit de la caisse municipale. Le Préfet annula cet arrêté, le Conseil de Préfecture saisi, ju-

gea que le Maire avait excédé ses pouvoirs et que le Préfet avait annulé cet acte à juste titre, mais le Conseil d'Etat statuant sur un pourvoi de la commune reconnut la validité de l'arrêté du Maire et condamna la pratique administrative suivie depuis plus d'un demi siècle en déclarant qu'aux termes de la loi de 1830 et de l'art. 410 du code pénal aucun jeu ne pouvait être pratiqué en France. Cette solution était particulièrement grave pour les casinos des Villes d'Eaux. De plus, ils étaient constitués en cercles qui n'existaient que pour le bon plaisir de l'Administration ; ainsi en théorie le droit de surveillance et de police était parfaitement assuré malgré que plusieurs décisions de tribunaux aient reconnu à ces cercles le caractère de lieux privés. La loi de 1901 en accordant la liberté d'association vint enlever au Gouvernement son contrôle aussi le 1^{er} mai 1903, M. Combes alors président du Conseil, Ministre de l'Intérieur dans une circulaire aux Préfets rappelait que si les Maires pouvaient interdire les jeux dans leur commune, ils ne possédaient pas le droit de les autoriser et que toutes les demandes devaient être rejetées sans examen. L'existence des casinos était en péril, néanmoins les jeux continuèrent. C'est alors que M. Vallé garde des Sceaux désirant mettre un terme à cette situation extra légale, institua en 1904 une commission de fonctionnaires et de magistrats, chargée de préparer une proposition de loi. Ce projet nous intéresse car il prévoyait un prélèvement sur le produit des jeux au profit de l'Etat. Fait à peine croyable, cette proposition qui accordait aux jeux une existence officielle et légale souleva les plus vives réclamations des intéressés qu'un partage des bénéfices inquiétait.

Indépendamment du prélèvement ce projet se bornait à faire revivre le décret de 1806. Soumis à la Commission de réforme judiciaire, il fut repoussé le 24 décembre 1904 après le rapport défavorable de M. Cruppi. Il ne subit même pas la discussion publique, et ainsi la Chambre arriva en 1906 au bout de son mandat sans avoir rien décidé. Mis en présence de ces faits, le gouvernement ne voulut plus continuer le régime précédent, il ne le pouvait plus du reste ; comme il préférait ne pas prendre lui-même l'initiative d'un projet de loi qui avait si mal réussi à ses prédécesseurs, il chercha à forcer le Parlement à le faire. Le moyen était très simple. Le 17 janvier 1907 une circulaire de M. Clémenceau, président du Conseil, Ministre de l'Intérieur suivie d'une circulaire du Garde des Sceaux adressée aux Préfets rappela que les Chambres s'étaient prononcées contre le maintien des jeux, que le Conseil d'Etat déclarait le décret de 1806 abrogé et par le code pénal et par la loi de 1836 ; qu'en conséquence toutes les autorisations étaient retirées et on les invitait à faire dresser procès-verbal contre les tenanciers des jeux même autorisés. L'émotion fut très vive dans les stations thermales, des protestations multiples s'élevèrent de toutes parts ; enfin une délégation de parlementaires alla trouver le Président du Conseil pour obtenir qu'il rapporta sa circulaire ; celui-ci se contenta de répondre que gardien des lois, il se bornait à les faire observer, qu'il leur appartenait à eux législateurs de les changer.

La loi de 1907

Dans ces conditions M. Regnier déposa à la Chambre des députés le 29 janvier 1907 une proposition de loi rappelant le décret de 1806, accordant aux communes et à l'Etat des avantages pécuniaires. L'exposé des motifs présentait un intérêt économique tout particulier, car il posait la question des jeux sous son véritable aspect. Il faisait remarquer que le jeu n'était pas antisocial comme le vol, qu'il était simplement anti-économique, que dès lors s'il présentait d'un autre côté des avantages sérieux, on ne pouvait pas fermer les yeux à l'évidence et ne pas faire fléchir un principe abstrait devant le bien général. M. Régnier estimait que c'est le cas pour les stations thermales, il considérait qu'ils constituaient pour une notable partie du public, une distraction des plus recherchées que nulle autre ne remplaçait, que supprimer cette distraction serait placer en état d'infériorité nos stations vis-à-vis de l'étranger. En outre, les communes subissaient des dépenses importantes inhérent à leur caractère spécial, ainsi la loi du 15 février 1902 imposait aux communes de plus de 2.000 habitants qui comprenaient un établissement thermal la création et l'entretien d'un bureau d'hygiène, création qui en général ne s'appliquait qu'aux villes de 20.000 habitants. La clientèle aisée qui fréquentait ces stations, exigeait des promenades, une voirie impeccable, des distractions, courses de chevaux, tirs aux pigeons, régates, spectacles, concerts, etc... Pour subvenir à toutes ces lourdes dépenses, il fallait trouver des ressources, et c'était le jeu qui les procurait le plus aisément. A ce moment on voit le rapporteur s'élever contre la création éven-

tuelle d'une taxe de séjour, contraire aux mœurs et au caractère français, et qui modérée devait produire des ressources insignifiantes et lourde faire fuir la clientèle étrangère, il préférerait de beaucoup cette forme d'impôts indirects, volontaires et abondants qu'est le jeu. Grâce à des prélèvements effectués depuis longtemps par les communes des subventions considérables avaient été fournies aux théâtres, à des fêtes, etc... des travaux importants d'assainissement avaient été entrepris, des édifices élégants et fastueux, des hippodromes s'étaient élevés, des centaines de stations grandes ou petites avaient pu naître, se développer, prospérer, attirer une clientèle dépensière qui faisait couler à flot l'or dans le pays, et permettait d'entretenir toute une armée de petits travailleurs.

M. Régnier voulait bien aussi dans son projet de loi appeler l'Etat à participer à cette manne bienfaisante, oh ! d'une façon bien modeste, presque craintive il ne fallait pas que l'Etat se souillât, perdît de sa vertu en percevant de l'argent impur, il fallait que tout se passa pour ainsi dire en dehors de lui. Ce seront les œuvres d'assistance d'hygiène et d'utilité publique qui en recueilleront le bénéfice. C'était une application du principe de solidarité nationale, c'était l'extension d'un prélèvement analogue au droit des pauvres perçu à l'entrée des spectacles, ou à celui de la loi de 1891 sur le pari mutuel. On ne comprend pas très bien pourquoi l'Etat ne pouvait pas percevoir ces sommes pour son budget général, alors que pour les communes, cet encaissement ne présentait aucun inconvénient moral. Les prélèvements proposés par le Rapporteur en faveur de l'Etat, ne devaient pas dans les villes de première classe dépasser 10 % de la re-

cette brute, c'est-à-dire la différence entre l'encaisse initiale et l'encaisse en fin de partie, alors qu'ils étaient illimités pour les communes qui devaient traiter de gré à gré avec les casinos. Il ajoutait que l'absence de statistique ne permettait pas d'évaluer exactement ces impôts sur les oisifs mais que d'après des publicistes apparemment fort renseignés, le montant de la cagnotte pour 1906, aurait atteint dans 6 villes saisonnières les chiffres suivants : Nice, 10 millions ; Aix-les-Bains, 4 millions ; Vichy, 3.800.000 ; Trouville et Biarritz, 5.300.000 ; Luchon, 1.700.000, soit un total de 25.000.000. « Ainsi si la passion du jeu est un vice indéracinable, le législateur s'honorera en faisant contribuer le vice lui-même au soulagement de la misère et au progrès de la civilisation. » Telle était la conclusion de son rapport.

Cette loi qui présentait un intérêt considérable, puisque c'était le premier pas d'un retour à la ferme ou tout au moins à la participation directe de l'Etat au produit des jeux, vint en discussion devant la Chambre les 18 et 21 mars 1907. Elle commença par une longue controverse sur le principe du maintien ou de la suppression des jeux, puis le maintien prévalut dans l'intérêt surtout des communes privilégiées. Plusieurs avaient gagé des emprunts importants sur des subventions de casinos (Luchon, Enghien), et elles n'auraient pu sans cela tenir leurs engagements. Le Crédit Foncier avait consenti des prêts hypothécaires considérables dans des villes d'eaux, on a craint que l'interdiction des jeux diminuant l'importance des stations, vint lui porter un coup funeste ; un député fit pourtant remarquer que la prospérité des stations, n'était pas liée à cette suppression, au contraire, qu'en Allema-

gne en 1870, comme en France en 1907, les villes d'eaux subissaient une crise, et cette interdiction les fît se relever très vite, qu'à la clientèle cosmopolite et passagère qui les fréquentait se substitua une clientèle de baigneurs stables. On n'entendit pas sa voix et on décida que des autorisations individuelles seraient accordées par le Ministre de l'Intérieur dans les stations thermales et climatériques sur avis favorable du Conseil Municipal et après acceptation d'un cahier des charges au profit de la commune. De cette façon, grâce à ce cadeau inespéré que l'on venait de leur faire, les communes auraient pu imposer aux tenanciers des établissements, des conditions extrêmement avantageuses surtout dans les stations importantes, en général elles ne le firent pas et se contentèrent d'une somme forfaitaire de 10 % du produit brut. La Chambre passa ensuite à la discussion du prélèvement à imposer au profit des œuvres d'assistance, d'hygiène et d'utilité publique ; le projet de la commission le limitant à 10 % pour les établissements les plus importants se heurta à différents amendements ; les uns lui reprochaient d'être trop faibles, d'autres en établissant une discrimination entre les villes et les casinos de créer une complexité trop grande. Enfin après qu'un amendement fixant à 25 % la part de l'Etat aie été écarté, comme trop élevé on adopta une solution transactionnelle, on admit le taux uniforme de 15 %. Le Sénat discuta et adopta cette loi sans modification, le 31 mai 1907, après le rapport conforme de M. Pédibidou. Les fonds provenant de ces prélèvements devaient être centralisés à la Caisse des dépôts et consignations, une commission en réglait l'emploi. Elle comprenait le Ministre de l'Intérieur, président, quatre Présidents

de section au Conseil Supérieur de l'Assistance Publique, six Parlementaires, le Directeur général de la Caisse des dépôts, le Directeur de l'Assistance Publique, le Directeur du Contrôle à l'Intérieur, un Membre du Conseil Supérieur d'hygiène, un Inspecteur général des Services administratifs, un Représentant des Ministères des Finances, de l'Agriculture et du Travail.

Pendant toutes les discussions tant à la Chambre qu'au Sénat, il a toujours été entendu que cette loi présentait un caractère provisoire et temporaire, qu'elle avait pour but de régulariser les jeux. On apercevait néanmoins avec netteté le premier pas fait vers le retour à un régime rationnel d'imposition, de ressources très productives pour l'Etat. Les taux fixés nous semblent insignifiants, beaucoup trop faibles, ils ne représentent en comprenant la part des communes, qu'un prélèvement de 25 % au maximum du produit brut total.

Progrès des jeux

Quel serait le résultat de la législation de 1907, on manquait de base sérieuse, d'indications sûres pour risquer autre chose que des hypothèses ; des chiffres ont été pourtant lancés, on parlait d'une cagnotte qui peut-être pourrait atteindre 25 millions. Cette somme atteinte et même dépassée dès la première année a été depuis en progression croissante ; les œuvres d'assistance y ont trouvé des ressources intéressantes, des travaux importants d'adduction d'eau potable, d'hygiène, ont été entrepris et ainsi combien de vies humaines a-t-on pu sauver. On s'est inquiété, un peu de toutes parts,

de cette progression croissante avec une telle rapidité, et en 1912, une nouvelle proposition de loi était soumise à l'examen des Chambres. Les chiffres nous montreront mieux que des mots l'extension prise en quelques années par les jeux, examinons-les :

	Produit	Prélèvements
Saison 1907 (de juin au 31 ^{er} octobre 1907... ..)	13.914.938	2.087.240
Saison 1907 à 1908 (du 1 ^{er} mai au 31 octobre)	28.746.864	4.312.036
Saison 1908 à 1909....	37.452.634	5.618.037
Saison 1909 à 1910....	43.778.361	6.566.796
Saison 1910 à 1911....	48.025.564	7.203.834

Progression comme on le remarque, constante et très rapide, le produit brut des jeux avait presque doublé en quatre ans. A juste titre on pouvait s'inquiéter, il ne semblait pas que le résultat cherché dans la loi de 1907, canaliser les jeux, fut atteint. Les bénéfices scandaleux réalisés par quelques établissements produisirent une légitime émotion, on parla à la Chambre du « milliard des jeux. »

Cette situation ne pouvait pas durer, des mesures s'imposaient. Un Député, dès 1911, chercha à restreindre ces bénéfices, à faire du privilège accordé à quelques Etablissements une source réelle de recettes pour l'Etat, ce qu'il devait être en réalité. Il devait se heurter au mauvais vouloir des bénéficiaires de ces avantages, qui, naturellement voyaient d'un très mauvais œil, tout projet de restreindre leur gain. Enfin, lors de la discussion de la loi des finances de 1912, la Chambre adopta un amendement de M. de Kerguezec, aux termes duquel la loi des finances de 1913 fixerait le montant du prélèvement progressif sur le produit des

jeux. Le Sénat rejeta cet amendement sur la promesse du gouvernement de soumettre en temps utile, un projet de loi au Parlement.

La loi des finances de 1913 fut votée et la loi sur les jeux ne venait toujours pas en discussion, enfin après un retard de près de deux ans, le projet de loi, sur la menace d'une interpellation, a été déposé.

Projet de loi de 1913

Le principe de la progression s'imposait pourtant, nous venons de voir l'augmentation fantastique des cagnottes, les bénéfices de plus en plus grands réalisés par les tenanciers des cercles, tandis que la participation de l'Etat restait toujours immuablement fixée à 15 %. C'était faire une part trop belle aux casinos importants, aussi une Commission fut instituée au Ministère de l'Intérieur pour établir le prélèvement progressif et en fixer les taux ; elle appela les tenanciers des établissements à lui fournir des explications écrites : ceux-ci firent remarquer les frais considérables que leur causait l'entretien d'une musique, d'une troupe d'opéras, l'organisation de fêtes indispensables au bon renom d'une station, etc... Enfin le travail de cette commission terminé, le Gouvernement déposa un projet de loi, M. Godart en fut le rapporteur ; on proposait de prélever les taux suivants sur les produits bruts des jeux :

15 % jusqu'à 500.000 francs ; 25 % de 500.000 à 3 millions ; 35 % de 3 à 5 millions ; 45 % sur les recettes supérieures à 5 millions. On se rendait compte qu'il n'était pas logique de demander 15 % au casino de Lion-sur-Mer qui, pendant la saison de 1910-1911,

avait réalisé un produit brut de 321 fr. ; et 15 % à Enghien qui, pendant la même saison réalisait 9.471.105 fr. ou au casino municipal de Nice qui venait le deuxième avec un produit de 8.072.254 fr. Il ne faut pas exagérer l'importance des produits, les prélèvements ne devaient toucher qu'un petit nombre d'établissements. Sur les 133 casinos autorisés en 1912, 18 seulement avaient un produit brut supérieur à 500.000 fr. ; trois supérieur à 3 millions et deux supérieur à 5 millions.

Le projet du Gouvernement adopté par la Commission décidait également de faire masse, pour le calcul du prélèvement, des recettes provenant de différents casinos et appartenant au même tenancier ou à la même société. Sans cette clause on aurait eu un moyen facile de tourner la loi ; chaque salle de jeu serait devenue un établissement séparé et le prélèvement progressif n'aurait jamais pu fonctionner. On trouva de même dans ce projet, un moyen dans un but moral d'accroître, dans des proportions modestes, il est vrai, les ressources de l'Etat. On établissait un droit d'entrée dans les salles de jeux, perçu au moyen de timbres spéciaux apposés sur les cartes et variant suivant l'importance des casinos et la durée de validité de ces cartes. On règlementait aussi les avantages que les communes pouvaient imposer dans les cahiers des charges, on voulait créer un tarif dégressif, car certaines touchaient une très grosse somme, étant donné leur importance.

Voilà, en quelques mots, l'économie du projet de loi qui devait venir en discussion à la Chambre le 13 mai. Il contenait également d'autres clauses, mais com-

me elles ne présentent pas un caractère financier, nous ne nous en occuperons pas.

Les séances de la Chambre en mai

Il avait été convenu lors du vote de la loi, en 1907, qu'elle n'aurait qu'une durée limitée, qu'avant tout elle se présentait comme une loi de circonstance, votée pour permettre à des communes de tenir les engagements qu'elles avaient prises, à des stations d'eau de prospérer. Aussi dès le début de la discussion du projet de loi dont nous venons de parler, des voix nombreuses se firent entendre, quelques-unes comme celle de M. Piou, par exemple, particulièrement éloquente, demandant comme une œuvre d'assainissement moral, la suppression des jeux. Quoique cette question semble dépasser le cadre de notre étude, il nous paraît impossible de la négliger entièrement et de ne pas très rapidement l'examiner. Le prélèvement étant subsidiaire à l'existence des jeux. S'ils n'ont pas de vie légale, il tombe sous le sens commun que l'on ne peut rien demander. On a trouvé que dans une démocratie fondée sur le respect du travail, le jeu qui en est l'antithèse ne saurait être admis, que d'autre part, comme on l'a fait, en 1907, décider que dans les villes d'eaux et stations climatiques, l'art. 410 du Code pénal ne s'appliquerait pas, c'était singulièrement restreindre la portée de la loi pénale, comment admettre qu'un même acte soit licite dans une commune et interdit quelques kilomètres plus loin. De plus, le jeu porte un coup fatal à la fortune d'une nation, qui n'est faite en somme que d'habitudes de travail, d'ordre et d'économie ; habitudes qu'il détruit.

Tous ces raisonnements, ce réquisitoire, sont impeccables, d'une justesse et d'une logique irréfutables, mais ils s'appliquent non pas aux jeux autorisés et contrôlés mais d'une manière plus exacte, aux jeux simples qui se pratiquent aussi bien dans l'arrière salle du café de faubourg, que dans les salons du plus luxueux des cercles, et comme on ne paraît pas pouvoir détruire cette coutume, et que les lois sont inopérantes dans les cercles et autres lieux privés, en prononçant une suppression, on arriverait uniquement à priver le Trésor d'une ressource appréciable. Le régime créé par la loi de 1907 n'a pas fait augmenter le nombre d'établissements, puisque si en 1908 on en comptait 179 d'autorisés, en 1912 il n'y en avait plus que 133.

Malheureusement, des établissements clandestins paraissent s'être ouverts en assez grand nombre. C'est ainsi qu'à la tribune de la Chambre, M. de Kerguezec, en mai 1913, s'élevait contre les agissements de ces cercles, il en citait un certain nombre, celui de la rue de Courcelles, qui avait 100.000 fr. de frais par mois, celui de la rue Labruyère, tenu par un résidiviste trois fois condamné, etc..., entretenant une bande de rabatteurs, envoyant des invitations dans les hôtels de Paris, organisant des fêtes sous le patronage de Souveraines, du Président de la République, qui naturellement n'en avaient jamais entendu parler. Il valait donc mieux arriver, plutôt qu'à une suppression théorique des jeux, à les endiguer en les faisant servir au budget. Pour obtenir ce résultat, il fallait renforcer les peines prévues à l'art. 410 du Code pénal, ne plus rendre possible le scandale précédent, d'un ténancier de cercle André qui seize fois condamné à 66 mois

de prison et 54.000 fr. d'amende, n'ayant pas encore purgé sa condamnation, continuait à tenir un établissement.

La peine maximum d'incarcération étant de six mois, on ne pouvait le maintenir en prison préventive, aussi faisait-il défaut, puis opposition au jugement, finalement appel. Ainsi la procédure n'en finissait jamais. La Chambre admit le principe du maintien des jeux, de la création d'un prélèvement progressif et passa à la discussion du taux.

Il était extrêmement injuste de taxer à un même pourcentage le petit casino qui a une simple partie d'écarté et qui peut juste payer ainsi son orchestre et le gros casino. Le prélèvement ne devrait changer en rien, il fallait le faire remarquer, la condition des joueurs, on ne leur demanderait rien de plus, ce sont les bénéfices considérables des tenanciers que l'on voulait frapper, la seule question qui se posait, étant entendu que les bénéfices réalisés sur les jeux devaient payer une rançon, c'était de savoir si cette rançon était assez forte ?

Or le projet proposé par la Commission ne semblait pas suffisant à beaucoup de Députés ; on fit remarquer que cette loi n'était qu'une étape vers une réforme plus complète, néanmoins grâce à un amendement de M. Leroy-Beaulieu on adopta un taux un peu plus élevé, il proposait 15 % jusqu'à 200.000 fr., 30 % entre 200 et 500.000 fr. et 50 % au dessus. On prit un projet mixte. Il faisait remarquer que les actions du Casino de Trouville rapportaient 20, 50 %, celles du casino de Nice 80 %, que peu d'industries ou d'entreprises avaient connu une aussi belle prospérité, pros-

périté que ces établissements se plaisaient à reconnaître lors de l'émission d'actions nouvelles.

On citait l'action de Monte-Carlo qui, au capital de 500 fr. rapportait 350 fr., celle de Nice qui, cotant 700 fr. rapportait 75 fr., on les considérait comme de véritables placements de pères de famille. De ces chiffres on concluait à juste titre qu'une augmentation de la part de l'Etat s'imposait. Au cours de la discussion on demanda également que le Département fut appelé au partage des bénéfices des jeux, le Ministre des Finances fit remarquer le danger qu'il y avait à laisser entrer dans un budget départemental au rang de ressources régulières et normales, un prélèvement que le législateur voulait essentiellement précaire comme l'existence des Casinos. D'autre part il n'y avait aucune raison pour accorder quelque chose au département, car si la commune intervenait, c'est qu'elle subissait les inconvénients des jeux, elle percevait une redevance en compensation des dommages qui lui étaient causés, l'Etat s'il réclamait une participation dont, il ne retenait rien pour lui, du reste, c'était en vertu de son droit de haute police.

On craignit ensuite que ces prélèvements importants encaissés par l'Etat n'éveillât l'appétit des communes et qu'à leur tour elles voulussent augmenter leurs prétentions, aussi après une courte discussion, on décida que leur part ne pourrait être que de 15 % sur la partie de la recette brute n'exédant pas 3.000.000 ; 10 % sur celle comprise entre 3 et 5.000.000 et 5 % sur la partie supérieure. On désirait empêcher qu'une commune ne trouva ainsi la totalité de ses ressources ou qu'elle toucha une somme trop forte étant donné son importance. Ces taux fixés étaient des maxima et les

communes devaient toujours rester libres soit de demander des avantages en nature, soit un pourcentage moins élevé.

On combattit quelque peu ce passage, mais comme on le fit remarquer les petites communes souvent avaient intérêt à ne rien exiger, les casinos en entretenant un orchestre, en organisant des fêtes, en attirant une clientèle qui, apportant de l'argent, faisait marcher le commerce local, contribuaient assez à la richesse du pays. Il est évident, par exemple, que le casino de Lion-sur-Mer qui, à cette époque avait un produit brut de 321 francs, ou que les vingt-et-un casinos faisant moins de 5.000 francs n'auraient pu envisager l'éventualité d'avantages spéciaux au profit de la commune. Ce projet de loi prévoyait, en outre, la création d'une carte spéciale d'entrée dans les salles de jeux frappée d'un droit de timbre, on voulait éviter ainsi que le promeneur passe presque sans s'en rendre compte, 'es jardins, du théâtre, à la table des jeux, on voulait que le versement d'une somme si faible fut-elle, avant de pénétrer appelle son attention sur l'acte qu'il allait accomplir, forcé de réfléchir, de s'arrêter, il n'entrerait peut-être pas. Un second but était de supprimer les cartes d'invitation que les casinos distribuaient avec une facilité d'autant plus grande qu'ils avaient intérêt à attirer un public susceptible de venir grossir la cagnotte. La Chambre accepta le principe d'un droit d'entrée chargé d'un impôt sous forme de timbre au profit de l'Etat, impôt variant suivant l'importance du casino et la durée de la carte étant au maximum de 20 francs pour la saison. Ce timbre devait être apposé sur toutes les cartes donnant accès aux salles de jeux et les casinos n'étaient pas autorisés à les prendre à leur char-

ge. M. Leroy-Beaulieu avait proposé, pour écarter les petits joueurs, qui souvent en se cachant à l'insu de leur famille viennent perdre sur le tapis vert leur fortune ou leur salaire, d'exiger un permis valable pour une année, délivré à la Mairie et non le jour de la demande, sur la production des mêmes pièces d'identité que celles requises pour obtenir un permis de chasse. Le prix en aurait été de 100 francs ; cette somme parut trop élevée et de nature à tarir cette source de revenus en écartant trop de joueurs. Le même inconvénient apparaît dans tous les impôts ayant à la fois un but fiscal et moral. On repoussa cet amendement presque sans discussion.

La loi de 1908 sur la taxe de séjour avait institué une commission technique composée de médecins et de professionnels chargés de déterminer les villes ayant le caractère de station climatérique balnéaire, thermale, etc... A l'avenir on ne pourra plus accorder d'autorisations de jeux qu'aux localités reconnues par cette commission comme ayant ce caractère. Il appartenait de même au Ministre de l'Intérieur de déterminer les jeux qui pouvaient être autorisés, cette prérogative passa au Conseil d'Etat. Telle est en gros l'économie du projet voté par la Chambre en mai 1913. La guerre est venue avant qu'il ait pu être soumis au Sénat. Aussi ce n'est qu'au lendemain de l'armistice, après que pendant plus de cinq ans les casinos aient été fermés, qu'on le présenta devant cette haute Assemblée. Le projet fut adopté avec des modifications de détail peu importantes, ainsi les nouveaux prélèvements des communes ne devaient s'exercer qu'à l'expiration des contrats en cours, on apprit à ce moment que les autorisations allaient bientôt prendre fin, six se ter-

minant en 1923, un en 1925, les deux dernières en 1926. L'exécution complète de la loi ne se voyait pas ainsi ajournée, sine die, pourtant les modifications faites si peu importantes fussent-elles, exigeaient un nouveau vote de la Chambre pour la rendre définitive, malheureusement ce projet adopté par le Sénat, en mai 1919, ne fut jamais transformé en une loi complète.

La loi des Finances du 25 Juin 1920

Les nécessités budgétaires d'après guerre obligeaient à trouver de l'argent en s'adressant n'importe où en frappant toutes les sources de revenus, même les plus intéressantes.

Il n'était plus possible, dans ces conditions, de laisser les jeux bénéficier du régime de faveur, à peine croyable, qui était le leur. Il fallait trouver de l'argent, aussi l'art. 90 de la loi du 20 juin 1920 décida qu'un prélèvement de 10 % serait exercé sur le produit des jeux, au profit de l'Etat. Cette décision dans son principe était très importante, car c'était la première fois depuis 1836 que le budget général percevait une somme quelconque sur les redevances. On se contentait jusque là avec les subventions reçues d'aider les œuvres morales pour contrebalancer l'effet démoralisateur du jeu. On oubliait les paroles prononcées en 1913 par un Député parlant d'une nation voisine : « Que l'on avait le droit de boucler un budget avec des impôts, mais pas avec le produit des jeux », ou tout au moins on donnait un démenti à cette phrase car on ne peut raisonnablement soutenir qu'il ne doit pas contribuer à subvenir, comme l'alcool, ou le tabac, par exemple, au paiement des dépenses d'un Etat, lui accorder un ré-

gime privilégié, le faire passer à travers les mailles du réseau serré des impôts serait incompréhensible. Cet art. 90 a été voté après un amendement de M. Des Lyons de Feuchin adopté après observations de M. de Lasteyrie, Rapporteur général adjoint et de M. Charles Dumont, Rapporteur, ils trouvaient qu'ils auraient mauvaise grâce à refuser des ressources nouvelles ; un Député, M. Vidal fit déclarer que cet impôt ne diminuerait en rien la part des communes et la cagnotte des employés. Au Sénat, M. Peyronnet avait déposé un amendement dans ce même sens, qu'il ne défendit pas, la déclaration du rapporteur lui donnant satisfaction.

Ainsi, en quelques minutes, presque à l'unanimité, sans discussion, fut votée cette loi extrêmement importante dans son principe puisque implicitement en appelant l'Etat au partage des produits des casinos elle reconnaissait l'existence définitive des jeux. Cette loi était incomplète, elle laissait toujours en suspens la question du prélèvement progressif, pourtant la guerre avait donné naissance à des œuvres morales et sociales d'un intérêt incontestable dont la création présentait un caractère vital pour le pays, et les ressources ordinaires d'un budget de 25 milliards pouvaient bien difficilement leur venir en aide.

Cela a été l'œuvre de la loi votée le 3 juillet 1920 à la Chambre, promulguée le 31 juillet, de leur procurer des ressources.

La loi du 31 Juillet 1920

Cette loi devait donner lieu à peu de discussions. Quelques jours auparavant on avait adopté un amen-

dement beaucoup plus important sur ce sujet, aussi on ne s'attendait pas à ce qu'une longue controverse s'engageât, d'autant plus qu'il s'agissait d'un article intercalé dans la loi des finances et qu'un vote rapide de cette loi s'imposait.

L'amendement présenté par M. Cornudet et un certain nombre de ses Collègues, accepté par le Gouvernement prévoyait un changement dans les taux de prélèvement qu'il proposait de fixer ainsi, 15 % sur la partie de la recette n'exédant pas 500.000 francs ; 25 % sur la partie comprise entre 500.000 et 1.500.000 francs, 30 % entre 1.500.000 et 3 millions, 40 % entre 3 millions et 5 millions, 50 % sur la partie excédant 5 millions. Ces taux s'appliquaient aux produits bruts des jeux, déduction faite de l'impôt de 10 % créé le mois précédent. Ainsi l'Etat toucherait deux impôts : 1° un fixe de 10 % ; 2° un proportionnel aux recettes du casino.

Sur ces prélèvements progressifs il devait être attribué en premier lieu : 1° Un million à l'office national des mutilés et réformés de guerre ; 2° Un million à l'Office national des Pupilles de la Nation ; 3° 300.000 francs à la Caisse des recherches scientifiques dont 100.000 francs devaient être spécialement affectés aux recherches sur la tuberculose et le cancer ; 4° 300.000 francs à l'Institut d'hydrologie et de climatologie de Paris ; 5° 200.000 francs pour assurer le fonctionnement des chaires d'hydrologie thérapeutique et de climatologie des Universités de France ; 6° 200.000 francs pour assurer la création et le fonctionnement des laboratoires de recherches agronomiques ; 7° Un million pour l'Office national du tourisme ; les 2/3 du reste des prélèvements devaient être attribuées aux

œuvres d'assistance et répartis par la Commission prévue par la loi de 1907. Le troisième tiers devait subventionner les projets d'adduction d'eau potable, le reboisement, l'amélioration des pâturages, la pisciculture et la chasse, favoriser le développement ou la constitution de forêts ou pâturages, la reproduction ou à la conservation du gibier ou du poisson.

Cet amendement fut adopté, quelques Députés appelèrent simplement l'attention de leurs collègues sur un certain nombre d'œuvres qui leur semblaient très intéressantes.

La Chambre décida également la création d'une carte spéciale assujettie à un droit de timbre, obligatoire pour pénétrer dans les salles de jeux. Un incident un peu particulier se produisit à cette séance, c'est la suppression de tout casino à moins de 100 kilomètres de Paris ; quelques autres amendements ont été proposés ayant pour but, soit de supprimer totalement les jeux, soit de les supprimer simplement dans Paris et le département de la Seine ; ils ont été repoussés.

En abordant la discussion de cet amendement au Sénat, le Rapporteur général fit observer que c'était le texte même voté à la séance du 24 mai 1919, aussi on l'adopta sans difficulté. Un Sénateur obtint pourtant que la loi n'ait d'effet qu'à partir du 1^{er} octobre, les stations ayant réglé leur budget sous l'empire de la législation précédente. On avait cependant fait remarquer que c'était une cause de perte importante pour l'Etat, et qu'une application immédiate serait préférable. On passa outre et on vota cet art. 90.

C'était encore une étape dans la loi des jeux, étape forcément provisoire, car il restait toujours beaucoup de questions à régler, le prélèvement des communes,

le sort des cercles privés qui ne sont assujettis à aucun contrôle, à aucune redevance, etc...

Des propositions de lois ont été déposées ; quand seront-elles discutées ? Quel sera leur sort ? C'est le secret de l'avenir.

Les pourboires

Une étude si succincte, fût-elle, du régime des jeux, ne saurait laisser de côté la partie, si importante, par ces chiffres, des pourboires. Il a été bien souvent constaté que le joueur heureux dépensait rapidement son gain ; sa générosité s'exerçait pour commencer sur celui qui, tournant une bonne carte, a été l'artisan de sa victoire, sur le croupier. Aussi était-il fréquent de voir dans les grands casinos quand la partie un peu animée roulait sur des sommes assez fortes, les joueurs de baccara, donner comme pourboire, une plaque de 1.000 francs chaque fois que la chance leur avait été favorable.

A ce régime, la caisse des employés grossissait rapidement et l'on s'apercevait avec étonnement des sommes fantastiques que gagnaient tous ceux qui gravitaient autour des jeux.

On a cité, en 1913, à la Chambre, quelques chiffres ; c'est ainsi que du 2 avril au 31 octobre 1912, les pourboires avaient atteint à Enghien : 1.713.110 francs ; le croupier le plus favorisé avait réalisé en quelques mois : 60.439 francs 70, à Nice du 4 novembre au 19 mai 1912, le total des pourboires avait atteint 2.403.908 francs ; le croupier le plus favorisé avait touché 48.320 francs 58. A Biarritz en deux mois, un croupier avait réalisé 67.000 francs, un autre 62.703 francs. Entre En-

ghien et Nice un croupier avait gagné 97.027 francs, un autre 91.000 francs. Aussi justement surpris par ces chiffres éloquentes, par ces traitements fantastiques, un député, M. de Kerguezec demanda qu'il soit fait un prélèvement de 25 % sur les pourboires destiné à la constitution d'un fonds pour l'entretien des chemins communaux ; le Ministre obtint le retrait de l'amendement ayant l'intention disait-il de les interdire.

Cet échange de vues se passait en 1913 ; depuis lors les pourboires n'ont pas été supprimés, ils ont été réglementés, il est vrai et en juin 1920, lors de l'établissement du prélèvement de 10 % au profit de l'Etat, un Député appela l'attention de la Chambre sur le sort des employés des jeux, demandant instamment que l'impôt projeté ne diminue en rien leur salaire. Il a obtenu complète satisfaction, ainsi, en 1921, au casino municipal de Nice, le total des pourboires a dépassé 6 millions $\frac{1}{2}$; plusieurs employés ont eu un traitement supérieur à 60.000 francs pour quelques mois de travail. C'est donc à juste titre que l'on s'apitoye sur leur sort misérable !!! Une réglementation a pourtant été faite, elle a apporté un avantage nouveau aux tenanciers des Casinos, sans, pour cela, diminuer d'une façon bien appréciable les situations des employés, examinons-la succinctement !

Les casinos peuvent, soit abandonner entièrement les pourboires au personnel des jeux, soit en prélever une partie pour le paiement de tous les employés autres que ceux qui auraient un intérêt dans l'établissement, rempliraient une fonction de Directeur ou un emploi supérieur, ou qui seraient appelés à en recevoir personnellement de suffisantes pour que l'établissement n'ait pas à les rétribuer. Ainsi les directeurs,

garçons de café, chasseurs, tenanciers du vestiaire, n'ont pas le droit de participer au partage, tandis que les musiciens, garçons de salle, figurants, etc..., à la condition qu'ils appartiennent à un service dont l'exploitation rentre normalement dans les attributions d'un casino, comme un théâtre, cinéma, café, etc. . peuvent être payés de cette manière.

Le mode de partage des pourboires est déterminé avant l'ouverture de la saison et de telle sorte que quel qu'en soit le montant, il ne puisse en résulter ni profit ni perte pour l'établissement. Notamment, est interdite la pratique de garantir pour les pourboires un minimum payé par le casino s'il n'est pas atteint. Pour la boule, ils doivent être entièrement abandonnés aux employés de ce service. Pour le baccara, quand des prélèvements sont effectués, ils ne peuvent être inférieurs à un minimum de 40 % pour les croupiers et de 60 % pour les changeurs. Chaque employé a devant lui une boîte individuelle où sont obligatoirement versés tous les pourboires reçus, cette boîte fermée à clef est ouverte et le contenu compté en la présence de l'intéressé, de l'administration et de deux représentants de bénéficiaires de la masse commune, changés toutes les semaines.

La répartition de la masse commune constitué avec le prélèvement mentionné ci-dessus se fait aux époques fixées par l'administration du casino, soit toutes les semaines, soit tous les quinze jours, mais jamais à plus d'un mois d'intervalle. Dans le cas où un employé aurait manqué un certain temps, il subirait une retenue proportionnelle sur la masse à partager. Aucun employé ne peut recevoir sur les pourboires, une somme plus forte que le double de la moyenne des parts de

tous les croupiers. Le chef de partie peut toutefois obtenir 20 % de plus que le croupier le plus favorisé. Il est en outre tenu une comptabilité de tous les pourboires à l'exception de ceux des chasseurs et grooms. Comptabilité vérifiée par la Trésorerie générale. Ainsi cette réglementation permet aux casinos importants de ne rien déboursier pour le personnel qu'ils emploient, et de réduire au minimum les frais de leur théâtre en n'ayant que les premiers rôles à rétribuer.

Réglementation des jeux

Nous avons vu la discussion des lois de 1907, de 1920, le but vers lequel elles tendent, le régime qu'elles ont institué. Il nous reste à examiner maintenant les règlements élaborés à la suite de ces lois, les modes de perception de la redevance, les obligations imposées aux tenanciers pour rendre le contrôle des agents de l'Etat efficace, le fonctionnement des jeux autorisés. Des circulaires du Ministère des Finances ou interministérielles sont venues en assez grand nombre, depuis 1907, compléter ou éclaircir des points laissés vagues ou imprécis dans la loi. Voyons le résultat pratique de ces interventions. D'abord les jeux ne peuvent être autorisés que dans les stations climatiques, balnéaires ou villes d'eaux désignées comme telles par la Commission créée par la loi du 13 avril 1910, sur la taxe de séjour. Les établissements doivent en premier lieu obtenir une autorisation, dans ce but, ils adressent une demande à la Préfecture en indiquant les jeux qu'ils désirent pouvoir pratiquer.

La demande formée par la Société ou la personne qui exploite est personnelle, et ne peut-être cédée qu'a-

près approbation du Ministre de l'Intérieur. Le Conseil Municipal donne son avis, s'il est favorable, il établit un cahier des charges. Une Municipalité ne pourrait donner un avis favorable pour un établissement et défavorable pour un autre, elle a simplement à se prononcer sur le principe de l'établissement des jeux. Une enquête est ouverte également où les habitants de la commune présentent les objections qu'ils croient utiles. Le Préfet transmet le dossier en formulant son opinion à la Sûreté Générale. L'arrêt d'autorisation pris par le Ministre fixe la durée de la concession, les mesures de surveillance et le contrôle des agents, les cas de révocation de l'autorisation.

Tout casino doit posséder un comité de direction d'au moins trois membres, dont deux demeurent en permanence dans la station pendant la saison. Après la fin de la saison, le Directeur reste à la disposition des agents du Contrôle pour leur fournir soit verbalement, soit par écrit, les renseignements qu'il pourrait leur demander ; dans le cas où il quitterait la station, il doit laisser son adresse, ou celle du membre du Comité chargé de le remplacer. Ces membres ne peuvent jamais être pris parmi les employés salariés du casino, ils ne sont rétribués que par des jetons de présence ou par un intérêt sur le bénéfice net du Casino, à l'exclusion de tous pourcentages sur les bénéfices des jeux ou sur les pourboires. Ils doivent exploiter eux-mêmes les jeux et sous aucune forme ne peuvent se substituer aux fermiers. Cette dernière prohibition est capitale, toutes infractions entraîneraient des poursuites pénales conformément à l'art. 410. Les membres des comités de Direction doivent être français, jouir de leurs droits civils et politiques. Depuis l'arrêté du 29 octobre

1921, en cas d'inobservation des règlements, au lieu de retirer l'autorisation le Ministre peut simplement révoquer le Comité de Direction.

Obligations

Indépendamment des obligations ci-dessus et en plus des conditions imposées par le cahier des charges, les casinos doivent verser à l'Etat 10 % des recettes brutes des jeux, plus le prélèvement proportionnel prévu par la loi de 1920 et cela hebdomadairement sur le vu du bordereau établi par le Percepteur. Le bénéficiaire de l'autorisation doit également tenir, à tout moment, à la disposition des agents du Trésor, la totalité des documents de sa comptabilité, informer le Receveur des finances et le Percepteur au moins 48 heures à l'avance du jour exact où les jeux s'ouvriront, et de l'heure effective à laquelle commencera chaque séance de la boule, adresser le premier et le seize de chaque mois au Receveur des finances un relevé récapitulatif des prélèvements versés au Trésor. Les établissements de jeux sont de plus astreints à la tenue d'une comptabilité spéciale, ils doivent notamment tenir un registre de contrôle à l'aide des carnets d'avance pour la boule et des carnets de tickets et d'enregistrement des cagnottes. Les résultats de ce registre sont reportés chaque soir dans la comptabilité générale.

Le droit de 10 % et le prélèvement progressif ne sont calculés qu'une fois par semaine, on indique le résultat de la semaine dans la première colonne d'un carnet dit de prélèvement, dans la deuxième colonne on inscrit les totaux précédents, et on reporte dans la troisième les sommes de ces deux totaux ce qui donne le

produit général des jeux depuis le commencement de la saison et permet de percevoir immédiatement le prélèvement progressif dès qu'il commence à fonctionner.

Lors de la discussion de la loi l'établissant, un Député estimait ce calcul impossible en cours de saison. Les comptes des jeux sont tenu par séance et par caisse pour la boule, par tables pour le baccara et aucune compensation ne peut être faite entre les bénéfices et les pertes des jeux. Il doit être tenu autant de carnets d'avances qu'il y a de tables de boules. L'on y fait figurer les résultats de chaque séance. Les fonctionnaires chargés de la surveillance consignent leurs observations sur un registre dont l'existence est obligatoire.

Fonctionnement des jeux

Des salles spéciales, séparées les unes des autres doivent être affectées : 1° A la boule ; 2° Au baccara et à l'écarté ; 3° Au whist, bridge, besigue et piquet. Tous les autres jeux étant interdits. Les deux premiers sont seuls considérés comme jeux de hasard et on ne peut pénétrer dans les salles où on les pratique sans être muni d'une carte délivrée par le casino, dont le prix est fixé par le Préfet.

Elle est assujettie à un droit d'enregistrement variable de 0, 50 pour les cartes d'une durée n'excédant pas quinze jours, dans les casinos dont le produit brut des jeux n'est pas supérieur à 100.000 francs, à 20 francs pour une durée excédant un mois, dans les casinos dont le produit est supérieur à un million. Le produit brut est celui réalisé la saison précédente, il est déterminé sous le contrôle du Trésorier général. Un certain nombre de fonctionnaires entrent librement :

Procureur de la République, Préfet, Sous-Préfet, etc.

Le titre d'accès dans le casino est en principe distincte de la carte spéciale, toutefois pour l'accès des salles de boules, les timbres peuvent être apposés soit sur les tickets d'entrée, soit sur les cartes d'abonnement, soit sur les billets de spectacle, à la condition qu'en dehors des militaires et des mineurs il soit délivré des tickets non timbrés aux personnes qui déclareront ne pas vouloir aller dans les salles de boules. Les casinos peuvent accorder des entrées de faveur, mais le droit de timbre doit obligatoirement être acquitté par les bénéficiaires.

Le personnel est engagé directement par le directeur qui est tenu de congédier tout employé dont l'administration requerrait le renvoi. Les vêtements des employés n'ont pas de poches, ils ne peuvent être rétribués par des remises sur les produits du jeu, il leur est même défendu d'y participer. Les prêts d'argent sont interdits d'une manière absolue tant de la part de la caisse de l'établissement que du Directeur ou d'un employé quelconque. Les casinos ne peuvent faire d'autres opérations de banque que l'escompte des chèques, la reprise des bons de la Défense nationale sans bénéfices, et les changes des billets de banque et monnaies étrangères. Ils doivent afficher à l'entrée et dans les salles de jeux, les principales dispositions des lois.

Fonctionnement de la boule. Le minimum des enjeux est de un franc, on peut jouer soit sur les numéros pleins, soit sur les numéros pairs et impairs, le maximum ne peut être supérieur à 20 francs pour les numéros pleins et 50 francs pour les numéros pairs et impairs. Chaque table porte un numéro d'ordre, et même chaque tableau. Une caisse spéciale est affectée

à chaque tableau. L'établissement doit lui faire une avance suffisante pour en éviter le renouvellement en cours de partie. On inscrit cette somme au carnet des avances. En fin de partie on compte l'encaisse, et c'est la différence entre l'encaisse initiale et l'encaisse finale qui constitue le bénéfice ou la perte. Pendant les séances il est interdit de distraire aucune somme d'argent de la table de jeu en dehors de ce qui est payé au gagnant.

Baccara. Le maximum et le minimum des enjeux sont fixés par l'établissement sans que le minimum puisse toutefois être inférieur à cinq francs. Deux employés seuls peuvent être affectés à chaque table, le croupier et le changeur, ce dernier faisant le service de la table. Les prélèvements ne doivent jamais excéder 10 % s'ils portent sur les sommes mises en banque et s'ils portent au contraire partie sur la banque, partie sur le bénéfice réalisé 5 % sur le montant de la banque adjugée, 5 % sur le bénéfice. Ces prélèvements sont constatés par des tickets extraits d'un carnet à souche. Dès qu'une somme tombe dans la cagnotte, il doit être déchiré pour une valeur égale de tickets.

Contrôle. Pour les petits jeux, le contrôle ne résulte que du fait que l'encaisse est comptée en fin de partie devant le public. Si la boule se traduisait par des pertes fréquentes, il y aurait présomption de fraude, car ce jeu donne neuf chances à la cagnotte contre huit au joueur. C'est pourtant le seul qui puisse causer un déficit à l'établissement.

Pour le baccara, le contrôle est facilité par les tickets. Lorsque tout s'est passé régulièrement (affectation d'un carnet par table, détachement, annulation, obligation

d'appeler à haute voix la somme représentant la valeur des tickets détachés), il suffit de totaliser la valeur des souches et aucune fraude n'est possible. Les agents du contrôle, Trésoriers généraux, Percepteurs devront, après une vérification soigneuse de la comptabilité spéciale des jeux, examiner la comptabilité commerciale, voir si des recettes fictives ne dissimuleraient pas des bénéfices de jeux, s'assurer que le Directeur n'est pas un prête nom, qu'il possède bien tous les pouvoirs, qu'aucune personne s'immisce dans les opérations de jeux.

Les Percepteurs sont astreints dès leur première visite à un casino à voir si la comptabilité est montée, régulièrement tenue, côtée et paraphée. Les Receveurs des finances vérifient à fond, au moins une fois par saison la comptabilité intégrale de chaque casino. Ils ont droit ainsi que les Percepteurs, pour le contrôle et l'encaissement des redevances, à une indemnité calculée en tenant compte du nombre d'établissements, de vérifications, de l'éloignement ; elle ne doit jamais dépasser 2.000 francs. Le Percepteur opère une vérification hebdomadaire, obligatoirement à jour fixe, il vise les carnets de tickets, examine les registres de contrôle et autres livres, établit un bordereau faisant ressortir le prélèvement, y inscrit le produit des jeux par journée, et le fait signer par un des membres du comité de direction. Indépendamment de cette vérification hebdomadaire il est recommandé aux percepteurs de s'assurer par des contrôles inopinés que tout se passe régulièrement.

Les Percepteurs sont de plus chargés d'approvisionner les cercles et casinos en carnets de tickets, de veiller à ce que ces établissements n'en manquent ja-

mais, ce qui aurait pour résultat d'arrêter les jeux, d'encaisser les prélèvements ainsi que le remboursement du prix des carnets de tickets, d'en verser le montant à la caisse des dépôts, de tenir la Comptabilité Publique régulièrement au courant de toutes les opérations, notamment des retards apportés par les casinos, à effectuer les versements auxquels ils sont astreints.

Les sommes nécessaires pour subvenir aux frais imposés pour la surveillance et la perception de redevances sont imputées au budget de l'Etat et les dépenses ordonnancées par les Ministères compétents. Elles sont remboursées sur les prélèvements à titre de fonds de concours.

Tels sont les attributions et les moyens de contrôle mis à la disposition des agents de l'Etat chargés de la partie, en quelque sorte plus financière des jeux, les directives dont ils doivent s'inspirer. Les circulaires ministérielles recommandent aux fonctionnaires du Trésor de s'assurer plus spécialement du contrôle et de la perception des sommes dues, de la régularité des jeux, alors que la mission des agents de l'Intérieur est d'organiser la surveillance, d'établir la liste nominative du personnel, de dresser une notice individuelle sur chaque personne occupée, de faire observer les clauses de l'arrêté d'autorisation, surveiller les joueurs suspects, le personnel et les locaux, d'assister fréquemment au comptage de l'encaisse des petits jeux, etc.

Il est recommandé à ces fonctionnaires de ne pas se cantonner dans leurs attributions respectives, de s'immiscer dans ce qui semblerait ne pas appartenir à leur service chaque fois qu'il le jugeront utiles. Cette dernière recommandation est des plus importantes, car

les impôts nouveaux, les retraites, pensions, rentes, bons du Trésor, etc., sont venus depuis la guerre surcharger les services déjà fort encombrés des fonctionnaires du Ministère des Finances, et leur ont laissé peu de loisir pour suivre de près et avec l'attention qu'elles méritent les opérations des casinos.

Dans les stations importantes, où la présence simultanée de plusieurs établissements, de courses, de pari mutuel, exigent l'examen minutieux de techniciens, la surveillance qui doit être journallement suivie pour être effective, incombe en grande partie au service de la Sûreté Générale.

C'est ainsi qu'à Nice où la cagnotte des quatre casinos dépasse le quart du produit brut des jeux en France, le Commissaire divisionnaire, chef de la brigade des jeux, passe une grande partie de la saison, se faisant remettre tous les soirs, par chaque établissement, le résultat de la journée.

Fraudes possibles

Malgré toutes les précautions prises, les mesures de contrôle édictées, des fraudes sont encore possibles à la boule. Par exemple, les fausses inscriptions au carnet d'avances qui consistent dans des inscriptions au carnet d'avances, supérieures aux versements effectués réellement ou dans les inscriptions d'avances supplémentaires en cours de partie qui n'ont pas eu lieu, soit enfin d'encaisses finales inférieures aux sommes trouvées en fin de parties.

Ces fraudes sont généralement commises pour le compte et au bénéfice de l'établissement, elles exigent donc une complicité. Une autre catégorie consiste dans

le détournement matériel des fonds pendant les parties. Il est commis par les croupiers aussi bien pour leur compte que pour le compte de l'établissement, soit en escamotant des pièces de monnaie, soit en profitant des interruptions de la partie en cours de séance pour faire disparaître clandestinement une partie de l'encaisse, soit en payant à un compère dissimulé parmi les joueurs des sommes plus fortes que celles qui lui sont dues, où en se trompant volontairement dans les opérations de change.

Les employés n'ayant pas de poches à leurs vêtements pendant le travail, les escamotages sont assez malaisés, ils sont possibles pourtant.

Une troisième catégorie de fraudes sont les manœuvres destinées à fausser le mécanisme de la boule, elles ont pour but de favoriser les complices que les employés pourraient avoir parmi les pontes en faisant gagner à un point donné un numéro déterminé, ou exercer au profit du casino, à empêcher un numéro chargé de sortir.

Ces fraudes sont très difficiles à déjouer, car tout paraît se passer régulièrement, elles ne peuvent se remarquer que si le résultat des jeux présente des pertes fréquentes.

Ces manœuvres pratiquées sur une petite échelle sont presque impossible à apercevoir, elles portent pour beaucoup un préjudice à la fois à l'Etat et aux casinos.

Tels sont les règlements édictés par l'Administration pour faire observer la loi et permettre la perception complète des prélèvements. A ce point de vue il est indéniable que les fonctionnaires tant de l'Intérieur que des Finances possèdent tous les pouvoirs et facili-

tés nécessaires à l'accomplissement de leur tâche, mais en cas de fraudes, de collusions, si graves soient-elles, de la part des établissements, la seule sanction, la seule mesure possible pour les fonctionnaires est la rédaction d'un procès-verbal envoyé au deuxième bureau de la Sûreté Générale qui le transmet à l'Intérieur.

Il appartient alors au Ministre de prendre les mesures que la situation comporte. La sanction, quand elle sera prise sera trop tardive pour être efficace, de plus, pendant le laps de temps écoulé, les fraudes auront pu continuer, causant peut-être un préjudice considérable à l'Etat.

Les jeux dans les cercles clandestins et privés

Le pari mutuel

Nous avons vu ce que les lois ont décidé pour l'existence des jeux, comment les circulaires ministérielles font appliquer ces lois. Nous ne reviendrons pas maintenant sur les périls que présentent ces jeux au point de vue de la nation. Destructeur de toute énergie, de tout effort, ils poussent au vol, au crime, au suicide, ils habituent à compter sur le hasard pour régler la vie, à attendre l'évènement heureux qui procurera une somme importante grâce à laquelle et à des combinaisons plus souvent chimériques qu'aléatoires on pourra réaliser une fortune sur le tapis vert.

Tous ces méfaits, nous les admettons, il est impossible de bonne foi de les nier, mais ce qu'il est impossible également de nier, c'est que le jeu autorisé, contrôlé, dont les mises sont soumises à un maximum, n'est pas le principal coupable ; que les cercles clandestins et le pari mutuel ont une clientèle beaucoup

plus nombreuse, et beaucoup plus stable. Les courses avec les affiches multicolores, aux dessins originaux et tentateurs, répandues à profusion, les articles que les journaux y consacrent, ne permettent pas non plus d'oublier, que sous le prétexte d'améliorer la race chevaline, tout le monde, depuis les plus petites bourses jusqu'aux plus grosses, trouvera dans le pari mutuel l'occasion d'essayer de faire tourner la roue ailée de la fortune vers lui.

C'est ainsi qu'à la Chambre des Députés en juillet 1920, on estimait qu'à Enghien, pour la pelouse seulement, le chiffre des paris était supérieur à 6 millions par semaine.

Une seconde source de méfaits, que la suppression des jeux n'atteindra pas, ce sont les cercles clandestins ; il ne se passe pas de mois sans que la police en découvre de nouveaux.

Là, aucun contrôle, aucune sécurité possible. les cartes sont falsifiées, les appareils mal équilibrés ou plutôt trop bien. C'est le cas pour eux de parler « d'autre du vice, de repaire de vol. »

Malgré les arrestations, les condamnations, ces triots continuent à prospérer ; rappelons ce tenancier André qui, seize fois condamné à 64 mois de prison et malgré tout continué son métier si prospère.

Les cercles privés bénéficient eux aussi d'un régime de faveur exceptionnel, ils ne sont assujettis à aucune redevance au profit de l'Etat.

Un rapporteur d'une loi récente faisait remarquer que le but de ces établissements n'étant pas de gagner de l'argent grâce aux jeux, mais simplement d'y trouver un supplément de ressources aux cotisations des membres, ils ne pouvaient être imposés ; de plus, leur

caractère de lieux privés leur permettait de faire à l'intérieur de leurs bâtiments ce qu'ils voulaient.

Nous ne croyons pas ce raisonnement très probant, d'autant plus que dans beaucoup de cercles, l'admission n'est qu'une formalité et que le paiement de la cotisation, en fait, est seul exigé pour obtenir le droit de pénétrer dans ces établissements.

Nous n'insisterons pas sur cette question, la discussion du projet de la loi de 1913 a fait bien ressortir qu'elle n'était qu'une étape vers une réglementation plus complète et M. de Rothschild, député, a déposé, le 8 novembre 1920, sous le numéro 1585, une proposition de résolution relative à la réglementation et à la taxation fiscale des cercles des villes autres que les stations balnéaires et climatiques.

Ainsi l'avenir va certainement voir régulariser cette situation anormale. Si la suppression des jeux est souhaitable, elle est bien difficile, presque irréalisable, car pour être logique et complète elle devrait entraîner à sa suite et le pari mutuel et les jeux des cercles privés, les cercles clandestins, les arrières salles de cafés où se pratique sur une grande échelle le poker.

Les casinos autorisés, soumis au contrôle et à la surveillance de la police offrent par cela seul une grande sécurité aux joueurs, de plus le maximum des mises limite les pertes. Il est question de la suppression de ces établissements depuis longtemps.

A ce propos rappelons la demande d'interdiction de Monte-Carlo. Peu de temps après que Nice ait été rattaché à la France, les commerçants de cette ville allèrent trouver le Maire et lui signalèrent les dangers que faisaient courir à la Riviera, Monte-Carlo. L'esprit de

paresse, de gain facile qu'il entretenait et le priait d'en obtenir du gouvernement la fermeture.

Le Maire répondit qu'il était tout à fait de leur avis, qu'il s'empresserait d'insister pour atteindre ce résultat, à la condition que pour ne pas faire trop de tort à la Côte d'Azur, on reporta dans la suite les jeux à Nice. Tout le monde fut d'accord pour trouver cette solution la meilleure, la plus pratique et à deux reprises différentes le Conseil Général des Alpes-Maritimes demanda l'abolition des jeux.

Les lois ne sont pas observées

Plutôt que de faire perdre quelques 60 millions au Trésor en supprimant les autorisations, ne vaudrait-il pas mieux appliquer dans toutes leurs rigueurs les lois que nous possédons. A la Chambre des Députés, en 1913, on remarquait que la police était mal faite et non par la faute des agents. Le Tribunal de Pontoise avait constaté que des délits avaient été commis, des mineurs étaient entrés dans les salles de jeux, des malheureux avaient été dépouillés dans des conditions abominables et aucune sanction administrative n'avait suivi. Pour le casino de Trouville, le scandale fut plus grand, le 20 août 1910, le Directeur disait : « Les prescriptions de la Loi ne sont pas pour moi. »

Et pendant plus de deux ans le public est entré sans contrôle dans les salles de jeux, ce casino tenait une banque de prêt qui a atteint dix millions. La comptabilité était organisée de telle façon qu'il était impossible de reconnaître la situation exacte du casino, son bilan.

A l'heure actuelle si le contrôle des fonctionnaires

n'est plus tout à fait une formalité sans importance, il n'en subsiste pas moins que bien des règlements ne sont pas observés ; que la carte spéciale instituée pour restreindre les jeux tombe en désuétude, que peu de personnes en sont munies. Il est également prescrit au casino, de délivrer des entrées spéciales non assujetties au timbre sur les jeux à toute personne qui le réclame. A Nice, dans deux établissements, au minimum, on ne trouve que des entrées revêtues du timbre, ainsi on évite l'organisation d'un contrôle distinct aux portes des différentes salles.

Les militaires mêmes ne peuvent se procurer d'autres titres et, comme l'entrée des salles de boules leur est régulièrement interdite ce timbre ne leur sert absolument à rien. Il est vrai que souvent on les laisse entrer et miser sans aucune observation. La loi de 1907 avait également voulu faire cesser le scandale des salles de spectacles se confondant avec les salles de jeux, n'en étant en somme que les annexes. Dans la pratique ce changement pour beaucoup d'établissements ne s'est pas fait sentir, tous les billets de théâtre, revêtus obligatoirement du timbre prévu par la loi de 1920, donnent le droit de pénétrer à la boule, qui parfois même est une salle faisant corps avec le promenoir, n'en étant séparé que par une porte largement ouverte (Trianon casino Nice).

Dans ces théâtres le public est composé en grande partie des commerçants attirés par les billets d'affiches distribués très largement à tous ceux qui, dans leur magasin affichent le programme des spectacles, et voilà comment on observe les recommandations de l'Administration d'éviter d'attirer les habitants de la station.

La loi de 1920 a retardé du 1^{er} juillet au 1^{er} octobre

l'application du prélèvement progressif, dans l'intérêt des tenanciers de cercles ; ce fait est très regrettable car l'Etat ainsi s'est vu privé d'environ 15 millions de recettes. Les règlements, comme nous venons de le dire, ne sont pas appliqués avec une assez grande rigueur, notamment pour les cartes spéciales ; on cause ainsi un préjudice considérable au Trésor, chaque carte pour une journée étant revêtue d'un timbre d'environ un franc, on voit la perte de revenus subie par l'Etat du fait qu'au moins moitié des joueurs n'en sont pas munis.

Affectation spéciale du prélèvement

Dans les premières lois votées sur le régime fiscal, on s'est préoccupé de ne jamais rien allouer à l'Etat directement.

Il fallait qu'il resta en dehors du jeu et ne bénéficia pas de cet argent provenant d'une source impure ; aucune somme ne pouvait entrer dans son budget, il ne devait servir qu'à subventionner des œuvres utiles. Il est utile de constater que pourtant le budget général ne pourrait se désintéresser des œuvres d'utilité publique ; qu'il serait obligé d'allouer des subsides en grand nombre.

On ne peut pas soutenir, que sans le produit de la cagnotte, on renoncerait à l'assainissement des villes, à des subventions à l'Office national des mutilés et réformés de guerre, à la Caisse des recherches scientifiques, etc. Les prélèvements sont tellement importants qu'ils entrent dans les prévisions du budget, que l'on affecte à l'avance leur produit.

Depuis le 25 juin 1920, cette question ne présente

plus le même intérêt, l'Etat touchant un pourcentage de 10 % sur le produit brut des jeux, il n'existe donc plus de raisons pour verser à la Caisse des dépôts les recettes du prélèvement progressif.

Situation prospère des casinos

En instituant le taux de ces prélèvements progressifs : 15 % sur la partie de la recette n'excédant pas 500.000 francs ; 25 % sur la partie comprise entre 500.000 francs et 1.500.000 francs ; 30 % entre 1.500.000 francs et 3 millions ; 40 % entre 3 et 5 millions ; 50 % sur la partie excédant 5 millions, déduction faite de l'impôt de 10 % ; il ne semble pas que l'on aie demandé aux casinos l'effort fiscal maximum qu'ils pouvaient fournir. On a trop voulu tenir compte des frais que leur causait une clientèle difficile, un théâtre où ne devait figurer que des premiers rôles, orchestre impeccable, etc., sans assez remarquer qu'ils en tiraient aussi des ressources très importantes. Nous prenons comme exemple le casino municipal de Nice, nous verrons que pour le théâtre, les fauteuils d'orchestre coûtent 18 et 24 francs, que pour au moins deux tiers des représentations on joue à bureau fermé. A côté se trouve un hall immense encombré de tables de café, serrées les unes contre les autres, où le prix minimum des consommations est de 1 fr. 50 et où en moyenne cinq fois par semaine, un seul orchestre de six musiciens représente les seuls frais de l'établissement.

Une fois ou deux par semaine, un orchestre un peu plus important se fait entendre. Le dimanche les consommateurs sont si nombreux que les salons de lecture, de correspondance, sont transformés en une salle

de café supplémentaire et si l'on remarque encore qu'à une autre partie du casino le prix minimum des consommations est de 5 francs, qu'un restaurant y est adjoint où le prix des repas est de 25 et 40 francs ; on voit les sacrifices que ces établissements consentent pour attirer et retenir une clientèle difficile dans la ville, sacrifices dont les bénéfices des jeux doivent leur tenir compte. Aussi, malgré les traitements et situations de 50 à 60.000 francs pour la saison, que l'on alloue généreusement aux administrateurs sortants pour leur servir de retraites lorsqu'une assemblée d'actionnaires les a changés, on voit ces établissements réaliser des bénéfices nets considérables.

Ainsi le Casino de Nice a distribué, en 1921, un dividende de 60 francs pour une action, cotée en mai 1922 environ 400 francs. On peut donc facilement demander à ces grands casinos quelque chose de plus, le cadeau de quelques millions que leur fait l'Etat à un moment où le budget est en déficit ne se comprend pas ; et ce qui paraît encore le plus illogique, c'est le calcul du prélèvement, alors que pour les successions où un tarif progressif s'applique également, on liquide les droits en les calculant sur le taux de la dernière tranche ; pour les prélèvements sur les jeux on fait le décompte par tranche.

C'est ainsi qu'un casino réalisant 5 millions de bénéfices ne payera 40 % que sur la tranche de 3 à 5 millions, sur les autres il ne versera respectivement que 15, 25 et 30 %.

Ce système prive le Trésor, par casino dont le produit est supérieur à 5 millions, de 925.000 francs. Pour l'année 1921, sept établissements ont dépassé cette somme, soit 6.475.000 francs de perdus ainsi, et, comme

dans plus de trente casinos le prélèvement proportionnel a joué, on se rend compte des sommes très importantes dont l'Etat a été privé. La trop grande prospérité de tous ceux qui gravitent autour des jeux ne permet pas de laisser cette situation se prolonger indéfiniment.

Des fortunes considérables, scandaleuses, ont été édifiées ; nous tenons à reproduire quelques chiffres cités à la Chambre des Députés en mai 1913 ; un ancien ouvrier peintre, Deloye, s'est retiré du Casino Municipal de Nice avec une fortune de plus de 20 millions amassés en moins de 10 ans. Les trois frères Bertrand, anciens cochers et garçons d'écurie ont réalisés plus de 30 millions. M. Dainaut, tenancier d'Enghien, ancien cordonnier qui fit de mauvaises affaires gagnait près de dix millions tous les ans. Boulant, tenancier des deux casinos de Biarritz s'est fait près de deux millions tous les ans et cela pendant près de 25 ans. Les sociétés ont connu une aussi belle prospérité, ainsi les actions du casino de Monte-Carlo émises à 500 francs sont montées à plus de 5.000 francs. Les étrangers cherchent à s'emparer de ces établissements, en voyant les bénéfices atteints.

Le casino de Cannes tient déjà ses réunions d'actionnaires à Londres, ce qui montre bien que la plupart sont Anglais.

Devant les chiffres d'affaires sans cesse croissant des cagnottes, devant les bénéfices tous les jours plus grands des casinos qui ont fait parler après un milliard célèbre du « milliard des jeux » on peut se demander si les mesures adoptées jusqu'à présent suffisent.

Voyons la progression de quelques établissements :

	1909-10	1910-11	1921
Nice (Cas. Mun.)	7.491.313	8.072.254	26.282.500
Cannes	1.400.000	1.180.737	11.698.000
Biarritz	1.300.000	2.618.793	9.003.500
Vichy	2.828.854	2.888.676	8.814.700
Aix-les-Bains . .	2.063.000	1.155.769	5.664.700
Nice (Jetée) . . .	1.778.000	2.727.771	4.827.700

D'autres casinos ont connu une prospérité aussi belle ; Deauville a fait, en 1921, 16.032.400 francs de recettes ; Paris-Plage, 5.743.650 francs en 1921 et 815.144 francs en 1910 ; Dieppe, 4.196.750 francs en 1921 et 1.691.508 francs en 1910 ; Dinard, 2.032.100 en 1921 contre 804.636 en 1910 ; Boulogne, 2.139.100 en 1921 contre 1.484.076 en 1910 ; Charbonnières, 1.866.350 en 1921 et 289.127 en 1910 ; Evian, 1.552.900 en 1921 et 245.600 en 1910 ; Vittel, 1.394.000 en 1921 et 257.500 en 1910 ; Menton, 1.350.150 en 1921 et 963.765 en 1910 ; Cabourg, 1.381.600 en 1921 et 369.274 en 1910 ; Pau, 1.143.540 en 1921 et 578.353 en 1910 ; Royan, 1.130.000 en 1921 et 293.289 en 1910.

Le produit brut des jeux n'a cessé d'augmenter dans des proportions aussi grandes, c'est ainsi qu'en 1907, du 1^{er} juin au 1^{er} octobre, il a atteint 13.914.938 ; en 1908, il passait à 28.746.864 ; en 1909 à 37.452.634 ; en 1910 à 43.778.361 ; en 1911 à 48.025.564 ; en 1912 à 55.037.051 ; en 1913 à 53.687.514 ; en 1920 après la fermeture pendant la guerre il faisait un bond prodigieux et montait à 117.743.532 pour arriver en 1921 à 129 millions.

L'année 1922, étant donné la crise financière qui sévit sur le monde entier, marquera sans doute, d'après les chiffres connus à l'heure actuelle, une régression

assez sensible, on ne croit cependant pas en général que ce produit sera inférieur à 100 millions.

Avantage du monopole

Lors du vote de la loi de 1907, personne ne pouvait s'attendre à une telle extension des jeux, on croyait plutôt en les limitant à une catégorie de villes, les réduire. Le produit qu'ils étaient susceptibles de fournir, s'ils paraissaient indispensables pour aider les communes où on les pratiquait, à subvenir à quelques charges accessoires, ne semblait pas pouvoir fournir un appoint d'une valeur appréciable au Trésor.

Pourtant le 21 juin 1906, M. Gaudin de Villaine, déposait une proposition de loi au Sénat tendant au rétablissement du monopole des jeux, au profit de l'Etat. Cette proposition fut écartée car on estimait l'Etat trop vertueux pour toucher une somme quelconque d'une source aussi impure et immorale. Depuis la loi du 25 juin 1920, ce raisonnement spécieux ne présente plus aucune valeur, une redevance de 10 % sur le produit brut des jeux étant instituée au profit du budget général.

Nous avons vu, de plus, tout à l'heure, qu'admettre l'affectation à une caisse spéciale du prélèvement proportionnel était un non sens ; l'Etat ne pouvant se désintéresser des œuvres d'assistance et d'hygiène, c'est donc simplement une complication du budget. Dans ces conditions, étant donné les bénéfices faits par les casinos, dont nous avons fourni quelques exemples, on peut se demander si la solution la plus logique et la meilleure à l'heure actuelle, ne serait pas l'établissement d'un monopole. Il en découlerait un bénéfice

important, une plus grande sécurité pour les joueurs, personne n'ayant intérêt direct, comme une société ou un propriétaire de casino, à l'accroissement des jeux, qui ne seraient plus exploités avec le même esprit de lucre. En outre, les règlements seraient appliqués d'une manière stricte pour l'avantage des joueurs et du Trésor. Les pourboires donneraient largement le moyen de subvenir à l'entretien des établissements, au paiement des frais généraux.

En 1910, les prélèvements se sont montrés pour l'ensemble des casinos à 7 millions $\frac{1}{2}$ et les pourboires à 8 millions, ce qui montre bien leur proportion par rapport aux produits des jeux. Ce monopole permettrait également la suppression de la participation des communes. Si on remarque que, au moment de la discussion de la loi de 1907, un prélèvement leur fut accordé, ce fut parce que l'on estimait alors l'institution d'une taxe de séjour incompatible avec le caractère français.

Depuis 1910, cette taxe est créée, elle fournit des ressources abondantes. On ne voit donc pas l'utilité de faire bénéficier de deux avantages aussi grands les communes favorisées déjà, soit par la présence d'eaux minérales, soit par le climat, qui, attirant une foule d'étrangers font prospérer le commerce, donnent une plus-value fantastique aux immeubles et terrains. On reproche souvent au monopole à instituer, d'abord, soit de coûter très cher, si l'on tient compte du prix côté des actions, soit de méconnaître les droits acquis des tiers si l'on reprend les actions au prix d'émission, de plus on craint souvent que faisant une politique de classe on soit amené à dégrever les classes pauvres,

par suite, à restreindre sensiblement le produit que l'on pouvait en escompter.

Pour les jeux, rien de semblable n'est à redouter. Pas de politique de classe à pratiquer. pas de tarif dégressif à appliquer, soit pour les familles nombreuses, soit pour les petites fortunes, soit pour toutes autres causes, il faut au contraire combattre un vice, imposer des oisifs, des désœuvrés qui volontairement de leur plein gré viendront s'y soumettre. Tout le monde sera également frappé comme c'est le cas pour le tabac et l'alcool. Au surplus, l'institution d'un monopole procurerait aux joueurs un avantage appréciable, car quel doit être le but d'une loi sur les jeux : C'est de protéger les pontes contre les artifices des tenanciers et sauvegarder les droits de l'Etat.

Si notre législation actuelle répond en partie au second but, elle ne répond pas du tout au premier. Quelques jeux seuls, sont autorisés, des règles sont édictées il est vrai, tout devrait se passer sans abus. Mais dans la réalité on en est bien loin, le joueur se trouve trop souvent en face d'un établissement dont le personnel est habitué à déjouer toutes les combinaisons, à empêcher un numéro chargé de sortir, à faire perdre par tous les moyens. On peut même se demander si la régression, si forte, du produit des jeux cette année, ne proviendrait pas en partie des excès commis précédemment. Une cagnotte d'Etat donnerait toute garantie aux joueurs, l'assurance qu'aucun abus ne sera commis, qu'aucun piège ne lui sera tendu.

Pour le rachat des actions, aucune difficulté n'est possible non plus, les autorisations de jeux accordées on s'est souvent plu à le faire remarquer, n'ont qu'une valeur précaire, et leur retrait pourra s'effectuer à tou-

te époque sans ouvrir aucun droit à indemnité, donc le paiement au prix d'émission sera une juste compensation pour les actionnaires qui doivent s'attendre à tout instant à voir leur source de revenu se tarir.

Il n'y aurait pas comme pour les assurances à examiner les questions de rachat de portefeuille et autres qui risquent de rendre l'institution d'un monopole une opération déficitaire. De plus, pour une raison de moralité publique, indépendamment de toute pensée de lucre, l'Etat aurait intérêt à exercer ce monopole, il ne chercherait pas à attirer dans ces établissements les joueurs, à raviver par des allumeurs dont l'emploi est interdit, mais qui ne paraissent pas avoir disparu pour autant, les parties défaillantes, à retenir ceux que la chance a favorisé. Si au regard de l'étranger les finances d'une nation qui trouve ses ressources dans des loteries ou dans le jeu ne sont pas celle d'un pays à situation économique prospère, rien n'empêche d'employer un système mixte, comme celui de la régie intéressée, ou après la rémunération de l'intérêt du capital social initial, la totalité du produit irait à l'Etat (sauf peut-être un léger pourcentage destiné à intéresser les actionnaires et gérants à la prospérité de l'entreprise). Cette combinaison permettrait la suppression d'une quantité d'emplois inutiles qui, à l'heure actuelle, pèsent lourdement sur le budget des casinos.

Au lendemain de la guerre la plus destructive que le monde ait jamais connu, alors que la France se relevait revêtue d'une auréole incomparable et riche de gloire et de lauriers mais avec ses plus belles provinces ravagées, avec la plus forte proposition de tués de tous les belligérants, on comptait sur la solidarité sur le but de la guerre, la défense de la liberté, cette

cause commune qui avait fait de notre pays le champ de bataille de toutes les armées, et l'avait laissé couvert de ruines, pour aider à nous replacer dans la situation économique qui était la notre avant 1914.

Malheureusement les évènements ont montré combien ces espérances étaient vaines combien les sentiments et les affaires étaient éloignés les uns des autres. Ainsi après qu'avec le sang de tant de héros nous ayons écrit la plus belle page de l'Histoire, épopée unique et inoubliable où le courage et la bravoure de nos vaillants défenseurs n'eurent d'égal que leur ténacité et leur endurance ; nous nous sommes trouvés en face de la situation financière la plus déplorable. Ecrasés déjà par le poids d'une dette qui pendant de longues années pèsera lourdement sur les épaules des générations futures, surchargées par des impôts qui couvrent avec peine un budget de 25 milliards, nous allons nous trouver encore dans la nécessité de supporter de nouvelles charges, le projet de budget de 1923 se soldant par un déficit de 4 milliards. Devant de tels chiffres, alors que l'on a, semble-t-il, demandé au contribuable l'effort fiscal maximum qu'il pouvait subir, que chacun se trouve trop imposé, qu'une polémique violente entre les journaux agricoles et commerciaux a opposé l'agriculture au commerce et à l'industrie risquant de rendre ces sources de richesses de la France adversaires, on ne peut pas laisser les tenanciers et le personnel des maisons de jeux s'enrichir, accumuler des fortunes considérables édifiées sur l'exploitation d'un monopole.

Si le jeu ne peut être supprimé, soit parce que l'on n'y a pas intérêt, soit parce qu'il est trop ancré dans les mœurs, soit qu'il entre et s'exerce facilement à l'é-

tranger : à Ostende, Spa, Monte-Carlo, où la cagnotte a atteint en 1919, 60 millions et en 1920, un chiffre bien plus important ; en Allemagne, où les journaux satyriques ont montré la faveur dont il jouit, alors qu'il soit exercé au profit et sous le contrôle direct de l'Etat. La Chine, l'Indo-Chine, trouvant leurs principaux impôts indirects dans l'exploitation de l'opium, du tabac et de l'alcool. La France recueille des sommes importantes de l'alcool et du tabac, pourquoi ne demanderait-elle pas aux jeux des ressources équivalentes ? Ce privilège est choquant dans une démocratie, mais de l'étude financières des lois, que nous avons entreprise, on peut tirer une pensée réconfortante ; c'est par palier que l'on procède et il est permis d'espérer que dans la loi fixant le régime complet des jeux, on demandera à ces casinos, surtout aux établissements importants, une participation plus large pour l'Etat, et que les cercles privés seront assimilés à ces établissements.

On voit avec satisfaction le chemin parcouru par le Législateur depuis 1907, aussi on peut attendre avec confiance l'avenir.

Le Gouvernement s'honorera en mettant un frein à ces fortunes édifiées sur le jeu, dont nous avons donné quelques exemples et en attribuant au budget la totalité de cet impôt, que viennent volontairement verser ceux qui jouent.

VU : *Le Président,*

HITIER.

VU : *Le Doyen,*

LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Académie de Paris.

APPELL.

TABLE DES MATIÈRES

Le Régime fiscal des Jeux

	Pages
Définition.....	3
Les jeux doivent-ils être supprimés ?.....	4
Histoire des jeux.....	6
La Ferme.....	8
Le régime actuel, ses origines.....	12
La loi de 1907.....	16
Progrès des jeux.....	20
Les séances de la Chambre en Mai 1913.....	24
La loi des Finances du 25 Juin 1920.....	30
La loi du 31 Juillet 1920.....	31
Les pourboires.....	34
Réglementation des jeux.....	37
Obligations.....	39
Fonctionnements des jeux.....	40
Les jeux dans les cercles clandestins et privés. Le pari mutuel.....	47
Les lois ne sont pas observées.....	50
Affectation spéciale du prélèvement.....	52
Situation prospère des casinos.....	53
Avantage du monopole.....	57

